

*Обушенко О. М., Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ*

ОКРЕМІ АСПЕКТИ РОЗВИТКУ ФУНКЦІЇ ПРОКУРАТУРИ НА СТАДІЇ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ

Досліджено теоретичні та законодавчі положення щодо окремих аспектів розвитку діяльності прокуратури на стадії досудового розслідування. На підставі проведеного дослідження надано пропозиції щодо визначення функції, яку повинна здійснювати прокуратура на стадії досудового розслідування.

Постановка проблеми. Реформа українського кримінального судочинства зумовила перегляд функціонального призначення прокуратури у кримінальному процесі, у тому числі й на стадії досудового розслідування. Насамперед це стосується питання, чи повинен

прокурор виконувати загальнонаглядові повноваження на стадії досудового розслідування або ж, можливо, до його компетенції слід віднести виключно кримінально-процесуальну діяльність, а саме здійснення кримінального переслідування від імені держави.

Дискусія вчених-процесуалістів щодо питання, яку ж саме функцію повинна виконувати прокуратура на стадії досудового розслідування, не була вичерпана. Навпаки, прийняття у 2012 р. Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України) надало привід щодо подальшого дослідження функції прокуратури, яку остання зобов'язана виконувати на стадії досудового розслідування.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Функція, яку здійснює прокуратура у кримінальному судочинстві, була предметом дослідження не одного покоління вчених-процесуалістів. Досліджуючи це питання, фахівці висловлювали різні думки щодо функції прокуратури на стадії досудового розслідування. Так, зокрема, В.А. Стремовський [12, с. 53-54], В.М. Тертишник [14, с. 51] вважають, що прокуратура на стадії досудового розслідування повинна виконувати наглядову функцію. Інші вчені, такі як В.М. Савицький [10, с. 26], Л.М. Давиденко [4, с. 179-187], зазначають, що на цій стадії функція прокуратури полягає у здійсненні кримінального переслідування від імені держави. Деякі автори (С.В. Слінько [11, с. 210], Р.М. Білокінь [1, с. 14]) поділяють думку, що прокуратура повинна поєднувати у своїй діяльності виконання наглядової функції та функції кримінального переслідування

Мета статті полягає у здійсненні аналізу теоретичних поглядів та законодавства щодо розвитку функції, яку здійснює прокуратура на стадії досудового розслідування з огляду на норми Кримінально-процесуального кодексу України 1960 р. (далі – КПК України 1960 р.) та чинного КПК України. Завданням статті є дослідження наукових розробок, законодавства, юридичної практики щодо напрямку діяльності прокуратури на стадії досудового розслідування.

Виклад основного матеріалу. Діяльність прокуратури України регламентована у ст. 121 Конституції України. Відповідно до зазначеної норми прокуратура не віднесена до жодної гілки влади, а становить єдину систему, на яку покладається виконання таких функцій:

- 1) підтримання державного обвинувачення в суді;
- 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом;
- 3) нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство;
- 4) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів

примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян;

5) нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами.

Згідно з п. 3 ч. 1 ст. 121 Конституції України прокурор під час проведення досудового слідства у кримінальному провадженні наділений правом нагляду за додержанням законів під час проведення органами досудового розслідування будь-яких процесуальних дій. Право прокурора на здійснення такого нагляду також передбачено п. 1 ч. 1 ст. 5 та главою 2 розділу 3 Закону України «Про прокуратуру».

Слід звернути увагу на те, що у ст. 25 КПК України 1960 р. передбачалося, що прокурор повинен здійснювати нагляд у кримінальному судочинстві. У ч. 2 цієї статті зазначалося, що прокурор зобов'язаний в усіх стадіях кримінального судочинства своєчасно вживати передбачених законом заходів до усунення всяких порушень закону, від якого б ці порушення не надходили. З аналізу зазначеної норми можна зробити висновок, що на стадії судового розгляду він також здійснює нагляд, що є недопустимим, оскільки у цій стадії кримінального провадження прокурор є стороною, яка підтримує державне обвинувачення. А тому в чинному КПК України таких обов'язків для прокуратури не передбачено. Проте це не означає, що прокурор не може реагувати на ті чи інші порушення законності. Як сторона процесу прокурор наділяється правами щодо оскарження дій та рішень суду.

Досліджуючи діяльність прокуратури на стадії досудового розслідування, вчені-процесуалісти висловлюють різні думки щодо того, яку саме функцію повинна виконувати прокуратура. Так, аналізуючи діяльність прокуратури, С.Г. Новіков та М.Ю. Рагінський зазначають, що сутність прокуратури та її відмінність від інших органів держави полягає в тому, що, по-перше, вона не має ні законодавчих, ні адміністративних, ні судових функцій; по-друге, не втручається безпосередньо в оперативно-господарську і організаторську діяльність органів, за законністю яких вона здійснює нагляд; по-третє, не піддає діяльність та акти відповідних органів державного управління оцінці з точки зору практичної доцільності, а лише виконує нагляд за тим, щоб державні органи, суспільні організації, посадові особи та громадяни не допускали порушень закону [9, с. 45]. Втім, діяльність прокуратури не повинна зводитися лише до перевірки тих чи інших процесуальних дій чи процесуальних рішень. Слід звернути увагу й на те, що однією із функцій прокуратури є підтримання державного обвинувачення в суді. Для належного виконання такої функції прокурору необхідно заздалегідь

готуватися до її виконання, тобто ще на стадії досудового розслідування встановлювати та досліджувати докази, що вказують на винуватість певної особи. Досліджуючи це питання, С.В. Слінько дійшов висновку, що повноваження прокурора у стадії досудового розслідування поділяються на дві основні групи: процесуальне керівництво і нагляд [11, с. 210]. Така діяльність прокурора пов'язана з тим, що прокурор після закінчення стадії досудового розслідування зобов'язаний підтримувати державне обвинувачення у суді. Здійснюючи процесуальне керівництво на стадії досудового розслідування, прокурор у такий спосіб готується до підтримання державного обвинувачення. Таке правило передбачено ст. 36 КПК України. У зазначеній нормі вказано, що прокурор у кримінальному судочинстві здійснює нагляд у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням. Здійснення прокурором такої діяльності означає, що він повинен брати участь у встановленні доказів, необхідних для обвинувачення конкретної особи (осіб) у вчиненні злочину. Окрім цього, як зазначає Г.Є. Тюрін, передбачення нагляду у формі процесуального керівництва надасть прокурору можливість не лише здійснювати дії щодо усунення вже допущених порушень. Діяльність прокурора повинна бути спрямована передусім на недопущення помилок під час слідства, що можливо зробити лише маючи весь комплекс повноважень з процесуального керівництва [16, с. 15].

Багато вчених обстоюють думку, що призначення прокурора у кримінальному судочинстві виявляється в тому, щоб здійснювати функцію кримінального переслідування, підтримувати в судах усіх інстанцій державне обвинувачення [2, с. 51]. Так, Л. Давиденко та В. Куц, характеризуючи функцію кримінального переслідування, здійснювану прокурором, з позиції структурного змісту, виділяють такі її складові: 1) початок досудового розслідування або вказівка органу досудового розслідування про початок досудового розслідування стосовно конкретної особи; 2) виконання ними окремих слідчих (розшукових) дій; 3) здійснення наглядових дій, спрямованих на активізацію роботи слідчого щодо розкриття злочину; 4) встановлення винуватості підозрюваного; 5) затвердження обвинувального акта та підтримання державного обвинувачення в суді; 6) апеляційне та касаційне оскарження незаконних і необґрунтованих вироків та інших судових рішень у кримінальних справах [5, с. 87].

Кримінальне переслідування, за словами В.М. Савицького, – це стрижнева функція прокуратури, а нагляд за виконанням законів на досудовому слідстві є, по суті, процесуальним керівництвом розслідуванням злочинів, яке передбачає застосування прокурором усього арсеналу наданих йому владних повноважень [10, с. 26].

Здавалося б, формулювання у ч. 2 ст. 36 КПК України функції прокуратури на стадії досудового розслідування у редакції «здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням» чітко врегулює її діяльність. Але водночас слід звернути увагу на те, що виконання прокурором такої подвійної функції (нагляду та обвинувачення) в науковій літературі завжди викликало жваву дискусію.

З цього приводу О.О. Михайленко стверджує, що наглядова діяльність прокурора завжди має оцінний характер, тому має бути те, що аналізується, оцінюється, на що поширюється, де здійснюється (об'єкт нагляду), і те, що визначає суть цієї оцінки, її критерії, виходячи з нормативних актів, з виконанням, застосуванням яких і здійснює прокурор свій нагляд (предмет нагляду) [8, с. 58].

Підтримує таку думку і В.А. Стремевський, який зазначає, що здійснюючи функцію обвинувачення, прокурор втрачає повноваження органу вищого нагляду за законністю і стає слідчим, діяльність якого сама потребує нагляду за законністю. А тому керівництво слідством не може й не повинно бути в руках прокурора, оскільки це виходить за межі поняття вищого нагляду за законністю [12, с. 53-54].

Така думка заслуговує на увагу, оскільки посадова особа, яка здійснює кримінальне переслідування, не може сама здійснювати нагляд за своєю діяльністю. Такий нагляд буде упередженим та необ'єктивним. Саме через це кримінальне переслідування і нагляд у кримінальному судочинстві повинні здійснюватися різними посадовими особами.

На проблему поєднання у діяльності прокурора функції нагляду та функції кримінального переслідування звертає увагу О.Ю. Татаров, зазначаючи, що передбачення у ст. 36 КПК України повноважень прокурора, які узагальнено отримали назву «процесуального керівництва слідством» та передбачені ч. 2 ст. 36 КПК України, за сутністю є не чим іншим, як одним із засобів здійснення кримінального переслідування. Але при цьому не враховано, що Конституція України не покладає на органи прокуратури здійснення функції кримінального переслідування на етапі досудового слідства. Вказане свідчить про те, що вимоги КПК України щодо функції та повноважень прокурора на досудовому слідстві не узгоджуються з положеннями Конституції України [13, с. 291].

Подібну думку висловлює Ю.А. Гришин, який вказує, що з аналізу закріплених у ст. 36 КПК України повноважень прокурора випливає, що їх зміст суперечить ґносеологічним і психологічним правилам

оціночної діяльності слідчого. Більше того, реалізація прокурором права здійснювати різні процесуальні дії під час розслідування ставить його у процесуальний статус слідчого, тобто піднаглядного, а не суб'єкта, що здійснює нагляд [3, с. 103].

Зважаючи на висловлену критику щодо неможливості поєднання у діяльності прокурора функцій нагляду та кримінального переслідування, прибічники такої позиції пропонують внести доповнення до Конституції України. Так, І.В. Єна вважає за необхідне закріпити у ст. 121 Конституції України в якості основної функції прокуратури функцію кримінального переслідування осіб, що вчинили кримінальне правопорушення, яка має здійснюватись у формах, визначених Законом України «Про прокуратуру», та у суворій відповідності до вимог кримінального процесуального закону [6, с. 10].

З проведеного аналізу можливо зробити висновок, що в науковій літературі існують різні позиції щодо функції прокуратури на стадії досудового розслідування. Вчені не прийшли до єдиної думки з цього питання.

Враховуючи вимоги Конституції України та Закону України «Про прокуратуру», а також ст. 36 КПК України, можна дійти висновку, що прокуратура на стадії досудового розслідування повинна здійснювати функцію нагляду. Прокурорський нагляд у кримінальному судочинстві спрямований на досягнення завдань кримінального судочинства. Втім, їх досягнення неможливе без здійснення кримінального переслідування особи, яка вчинила кримінальне правопорушення. Враховуючи зазначене, підкреслимо, що діяльність прокуратури на стадії досудового розслідування повинна мати свій прояв у здійсненні нагляду, який полягає у перевірці законності та обґрунтованості процесуальних рішень, якими спрямовується досудове розслідування до прийняття кінцевого рішення на стадії досудового розслідування (складання обвинувального акта, закриття кримінального провадження та ін.).

Процесуальними рішеннями, які, на наш погляд, повинні підлягати прокурорському нагляду, є: 1) рішення про початок досудового розслідування; 2) рішення про початок кримінального переслідування особи (повідомлення про підозру, затримання особи); 3) рішення про об'єднання або виділення матеріалів з матеріалів кримінального провадження; 4) рішення про зупинення досудового розслідування; 5) рішення про закінчення досудового розслідування.

Перелічені рішення можуть бути прийняті слідчим лише за умови наявності сукупності доказів, з яких можливо встановити підставу та умови застосування одного із зазначених процесуальних рішень.

Законність та обґрунтованість ухвалення таких рішень в обов'язковому порядку повинні підлягати перевірці прокурором під час здійснення нагляду. У свою чергу, це надає прокурору можливість ознайомитися із ходом досудового розслідування, а значить, визначитись у подальшому про можливість порушення та підтримання державного обвинувачення у суді.

Врегулювання функції, яку здійснює прокуратура на стадії досудового розслідування, можна здійснити шляхом розподілу повноважень між прокурором та керівником органу досудового розслідування. Відповідно до вимог Конституції України під час досудового розслідування прокурор повинен здійснювати нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство. У свою чергу, функцію процесуального керівництва та здійснення кримінального переслідування можна віднести до обов'язків керівника органу досудового розслідування. У такому разі нагляд прокуратури під час досудового розслідування міг би виявлятися у перевірці прийнятих органами досудового розслідування процесуальних рішень, які надсилаються прокурору для ознайомлення. Ознайомлюючись з документами, в яких викладені процесуальні рішення, прокурор перевіряє законність та обґрунтованість їх прийняття з урахуванням наявності встановлених під час досудового розслідування фактичних даних. У разі сумнівів щодо законності прийняття процесуального рішення прокурор вправі ознайомитися з кримінальним провадженням, а саме з фактичними даними, які слугували підставою прийняття того чи іншого рішення. У разі виявлення недоліків під час досудового розслідування прокурор у межах виконання функції нагляду вправі вказати на допущені порушення закону та вимагати їх усунення.

До повноваження керівника органу досудового розслідування можна було б віднести такі обов'язки, як керівництво ходом розслідування у кримінальних провадженнях наданням вказівок щодо проведення процесуальних дій та прийняття відповідних процесуальних рішень.

Заслужує на увагу і питання про доцільність здійснення прокуратурою нагляду за процесуальним порядком подання органом досудового розслідування клопотання до суду для вирішення питання про застосування до особи заходів забезпечення кримінального провадження. Розглядаючи це питання, слід звернути увагу на те, що окрім функції нагляду на стадії досудового розслідування здійснюється ще й судовий контроль. Як зазначається в науковій літературі, судовий контроль є одним із процесуальних засобів, який забезпечує

реалізацію судового захисту у сфері кримінального судочинства. У правовій державі судовий контроль розглядається як невід'ємний елемент рівноваги політико-правового механізму, оскільки він закріплює оптимальний баланс розподілу повноважень між гілками державної влади [7, с. 151]. А.Р. Туманянц, характеризуючи контрольну функцію у кримінальному судочинстві, зазначає, що йдеться про самостійну функцію суду, змістом якої є захист конституційних прав громадян шляхом контролю та перевірки застосування заходів примусу, пов'язаних з обмеженням цих прав [15, с. 19-20]. Дослідник вважає, що ця контрольна функція суду характеризується такими ознаками: 1) у перебігу здійснення цієї діяльності не вирішується питання про винність або невинність особи; 2) основним предметом цієї діяльності є перевірка правомірності застосування до осіб заходів процесуального примусу, які обмежують конституційний принцип недоторканності осіб; 3) суд не здійснює перевірку рішень органів досудового розслідування, пов'язаних із закінченням провадження у цілому на досудових стадіях процесу [15, с. 20]. Таким чином, судовий контроль на стадії досудового розслідування полягає у наданні судом дозволу на обмеження конституційних прав людини шляхом винесення ухвали за результатами розгляду клопотання, наданого органом досудового розслідування. У такому разі виникає питання: чи потрібен нагляд прокуратури за клопотанням органу досудового розслідування, яке, по суті, є лише «проханням» до суду про застосування того чи іншого кримінально-процесуального примусу? Адже ні слідчі підрозділи, ні органи прокуратури не вправі вживати заходів кримінально-процесуального примусу без дозволу суду. Враховуючи це, стає не зовсім зрозумілою необхідність погодження із прокурором клопотання про застосування заходів кримінально-процесуального примусу. Адже питання про їх застосування вирішує виключно суд. Винесене органом досудового розслідування клопотання до суду про обрання особі кримінально-процесуальних заходів примусу жодним чином не обмежує права і свободи особи та не надає їй процесуального статусу. Саме з таких причин вважаємо, що погодження з прокурором клопотання про застосування заходів кримінально-процесуального примусу є нераціональним.

Висновок. Враховуючи викладене, було б доцільно передбачити в КПК України процесуальний порядок винесення слідчим клопотання про застосування до особи заходів забезпечення кримінального провадження без обов'язкового його погодження з прокурором, але передбачити обов'язок слідчого інформувати прокурора про направлення до суду такого клопотання. У разі винесення такого клопотання

слідчий надсилає прокурору копію цього клопотання та повідомляє про час його розгляду в суді. У разі незгоди прокурора із застосуванням кримінально-процесуального примусу, про яке зазначається у клопотанні слідчого, прокурор свої доводи може викласти слідчому судді, який буде приймати рішення.

Подальші наукові розвідки стосуватимуться системного аналізу прав і обов'язків прокурора на стадії досудового розслідування, а також особливостей його взаємодії зі слідчими підрозділами.

Бібліографічний список:

1. Білокінь Р.М. Прокуратура України в контексті реформування кримінальної юстиції / Р. М. Білокінь // Актуальні проблеми зміцнення державності і національної єдності України : матеріали наук.-практич. конф. – К., 2010. – С. 12-14.
2. Вицин С.Е. Концепция уголовно-процессуального законодательства РФ / С.Е. Вицин, Л.М. Карнозова и др. // Государство и право. – 1992. – № 8. С. 51-54.
3. Гришин Ю.А. Про статус прокурора на стадії досудового розслідування у кримінальному процесі України що реформується / Ю.А. Гришин // Актуальні проблеми реформування кримінально-процесуального законодавства й удосконалення діяльності судових і правоохоронних органів України : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. – Луганськ, 2012. – С. 98-107.
4. Давиденко Л.М. Прокурор як суб'єкт кримінального переслідування / Л.М. Давиденко // Право і суспільство. – 2010. – № 3. – С. 179-187.
5. Давиденко Л. Кримінальне переслідування як форма прокурорської діяльності у сфері протидії злочинності / Л. Давиденко, В. Куц // Вісник Академії прокуратури України. – 2007. – № 1. – С. 83-91.
6. Єна І.В. Кримінальна процесуальна компетенція прокурора у досудовому провадженні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність» / І.В. Єна. – К., 2014. – 20 с.
7. Куцин М.М. Функції суду як органу судової влади у кримінальних справах / М.М. Куцин // Часопис Київського університету права. – 2006. – № 1. – С.148-154.
8. Михайленко О.Р. Прокуратура України : підручник / О.Р. Михайленко ; ред. В.С. Ковальський. – К. : Юрінокм Інтер, 2005. – 344 с.
9. Новиков С.Г. Прокуратура в системе советского государственного аппарата / С.Г. Новиков, М.Ю. Рагинский // Правоведение. – 1974. – № 3. – С. 45-48.
10. Савицкий В.М. Стержневая функция прокуратуры – осуществлять уголовное преследование / В.М. Савицкий // Российская юстиция. – 1994. – № 10. – С. 25-28.

11. Слінько С.В. Проблеми правового статусу суб'єктів кримінально-процесуальної діяльності / С.В. Слінько. – Х. : НУВС, 2003. – 148 с.
12. Стрёмовский В.А. Участники предварительного следствия в советском уголовном процессе / В.А. Стрёмовский. – Ростов/н/Д. : Изд-во Ростов. ун-та, 1966. – 96 с.
13. Татаров О.Ю. Прокурорський нагляд на досудовому провадженні / О.Ю. Татаров // Право і суспільство. – 2012. – № 2. – С. 288–293.
14. Тертишник В. Функції та гарантії незалежності прокурора у правовій державі / В. Тертишник, О. Тертишник // Вісник прокуратури. – 2010. – № 6. – С. 47–53.
15. Туманянц А.Р. Контрольні функції суду у сфері кримінального судочинства / А.Р. Туманянц. – Х. : Право, 2000. – 116 с.
16. Тюрін Г. Процесуальне керівництво досудовим розслідуванням: шляхи вдосконалення / Г. Тюрін // Вісник прокуратури. – 2013. – № 11. – С. 14–19.

Исследуются теоретические и законодательные положения в отношении отдельных аспектов развития деятельности прокуратуры на стадии досудебного расследования. На основании проведенного исследования обосновываются предложения по определению функции, которую обязана выполнять прокуратура на стадии досудебного расследования

The article deals with the procedural status of prosecution under preliminary investigation. This procedural status is reflected in the right to carry out prosecution during the preliminary investigation of a particular function, which must comply with the Constitution of Ukraine and other laws of Ukraine. In the article analyzes the function of prosecution under preliminary investigation to meet the requirements of the Criminal Procedure Code of Ukraine of 1960 and the Criminal Procedure Code of Ukraine of 2012. There is the analysis of the scientists' views on the prosecutor under preliminary investigation. The views of scientists on the prosecutor under preliminary investigation are different. Some scientists think that the prosecutor under preliminary investigation provides the prosecution as to his competence further includes executing state accusation. According to other scientists prosecutor under preliminary investigation has the right to perform a function of supervision. There is also the view and the possibility of combining the prosecutor supervisory functions and prosecution.

Стаття надійшла до редакції 16.09.2014